

5. Ошеров М.С. Общественное мнение и право. – Л., 1985.

Рецензент: д.ю.н. Кулдышева Г.

Тагаев А. У.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

A. U. Tagaev

THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF ORGANIZATION OF THE GOVERNMENT IN KAZAKHSTAN

УДК: 347-568/8

Автором предпринимается попытка раскрыть сущность и значение конституционных принципов в организации государственной власти Республики Казахстан.

The author tried to disclose essence and value of the constitutional principles in the organization of the government of the Republic of Kazakhstan.

Конституция Республики Казахстан как Основной закон государства определяет строй, по которому развивается и существует общество и государство, а также устанавливает наиболее значимые и существенные принципы этого развития.

По справедливому утверждению Г. Сапаргалиева, «конституционные принципы - это правовые нормативные идеи, закрепленные в Конституции и определяющие направления организации конституционного строя, его функционирования» 1, с.18/. Они имеют важное значение как для государства, так и для граждан. Ведь каковы конституционные принципы, таков конституционный строй и наоборот.

Наиболее важными принципами, зафиксированными в Конституции Республики Казахстан, являются: принципы деятельности республики (пункт 2 статьи 1), принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви (пункт 4 статьи 3), принцип прав и свобод человека и гражданина (пункт 1 статьи 12), принципы применения закона судьями (пункт 3 статьи 77). Сюда же следует отнести и принципы организации и деятельности Парламента Республики Казахстан, сформулированные и обстоятельно раскрытые академиком Г.С. Сапаргалиевым в его недавнем исследовании «Парламентское право Республики Казахстан»: «Демократизм, проявляющийся как в организации, так и в деятельности Парламента в целом, так и его палат - Сената и Мажилиса, публичность его работы, выражение воли народа в процессе законотворчества, принятия законодательских актов, установление гарантий соблюдения и реализации деятельности Парламента как одной из ветвей государственной власти (самостоятельность, независимость), законодательное закрепление конституционного положения о внешней ценности государства - человека, его жизни, прав и свобод, законодательное обеспечение суверенитета Республики Казахстан, постоянное взаимодействие и связь морали и права в деятельности Парламента, его органов и депутатов, обеспечение достойного места в мировом сообществе в деятельности Парламента» 121.

Принцип разделения власти получил широкое развитие в положениях Конституции, потому что он определяет организацию государства, его механизм.

Среди ее норм есть, например, такие, как запрет присвоения власти в Республике Казахстан; осуществление власти народом (непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы); установление системы органов государственной власти и обеспечение осуществления их полномочий и т.д.

Рассмотрение конституционных принципов организации государственной власти целесообразно начать с определения понятия самой государственной власти как правовой категории. Так как изучение понятий «власть», «государственная власть» и их использования в различных источниках позволяет говорить о них, прежде всего, как политологических категориях. А.К. Котов отмечал, что общесоциологическую категорию «власть» можно представить, как объективное качество устойчивой ассоциации людей, способной централизованной силой (убеждения и/или принуждения), выражающей организационно и нормативно ее волю (общую или доминирующую), упорядочивать и развивать общественные отношения в соответствии с необходимыми и основательными ассоциацией интересов (общего блага) динамическое социальное равновесие. Власть есть сила во времени и пространстве, способная настигать и заставлять. Власть играет узловую роль в системе общественных отношений /3, с. 12/.

К. Маркс, раскрывая сущность власти, писал: «Урегулированность и порядок являются именно формой общественного упорядочения данного способа производства и потому его относительной эмансипации от просто случая и просто произвола» /4, с.356 - 357/.

Между тем, довольно широкое их использование в нормативных правовых актах предполагает формализацию данных понятий и включение в применяемый в законотворческом процессе категориальный аппарат /5, с.94 - 99/.

Конституция Республики Казахстан применяет термины «власть» и «государственная власть» в различных контекстах. В одних случаях речь идет о власти народа, осуществляемой им непосредственно, а также через систему государственных органов (п. 2 ст. 3); в других - вообще о власти (п.3 ст.3: «Никто не может присваивать власть в Республике Казахстан. Присвоение власти преследуется по закону») /6/.

Государственная власть в любом государстве осуществляется государственными органами, образующих единую систему. По мнению А.Т. Ашеулова, государственные органы - это управленческая единица, уполномоченная на выполнение функции государственного управления и контроля, создаваемая в установленном законодательством Респуб-

лики Казахстан порядке. Государственным органам присущи определенные признаки:

1) Обладают государственно-властными полномочиями, позволяющими им решать в пределах имеющихся у них прав конкретные правовые вопросы, принимать и издавать акты, обязательные, в свою очередь, для исполнения другими органами, должностными лицами и гражданами и контролировать их исполнение;

2) Государственный орган образуется в установленном государством порядке;

3) Органы государственной власти уполномочиваются для решения задач и функций государства;

4) Государственный орган действует в установленном государственным порядке;

5) Каждый государственный орган является одним из элементов системы государственных органов Республики Казахстан /7, с.334/.

Рассматривая различные подходы к определению понятия государственной власти, А.Ф.Малый в статье «Государственная власть как правовая категория» выделяет четыре подхода к ее пониманию: как волевого отношения, как органа государства, как функции и как совокупности полномочий /5, с. 95/.

С точки зрения В.Е. Чичерина, государственная власть есть «возникающее на основе социальной асимметрии в обществе и обусловленное потребностями управления им социальное волевое отношение, в котором одной из сторон является особый политический субъект - государство, его орган, должностное лицо». Рассматривая же механизмы осуществления политической и государственной власти, он пишет, что «государственная власть формализована, она реализуется специализированным государственным аппаратом (парламент, правительство, суды и т.д.) /8/.

В упомянутой статье А.Ф. Малого приведены высказывания П.А.Сорокина, В.М. Хвостова и Ф.Энгельса ¹⁹¹, где государственная власть рассматривается как орган государства. Так, подчеркивая классовую природу власти, Ф.Энгельс писал: «Общество создает себе орган для защиты своих общих интересов от внутренних и внешних нападений. Этот орган есть государственная власть. Едва возникнув, он приобретает самостоятельность по отношению к обществу и тем более успевает в этом, чем более он становится органом одного определенного класса - и чем более он осуществляет господство этого класса». Как видно, здесь государственная власть отождествляется с органом государства.

Функциональный подход к пониманию государственной власти отражается в работах И.Е.Фарбера, Г.Н. Манова. Так, по мнению И.Е. Фарбера, «общее понятие власти, приложимое к государственным и негосударственным властям, может быть сформулировано следующим образом: власть есть необходимая функция любого коллектива по руководству своими членами для налаживания совместной деятельности» /10/. С точки зрения Г.Н. Манова, «любая власть, в том числе государственная, - это особая функция по руководству, управлению и координации волевых действий людей» /10/.

Аналогичен подход к пониманию власти и авторов книги «Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности». По их мнению, государственная власть представляет собой функцию «экономически и политически господствующих социальных сил по руководству делами общества через специально организованный аппарат осуществления власти» /11, с. 39-40/. В соответствии с функциями каждого государства строится система государственных органов, поскольку последняя сопряжена с различными формами осуществления государственной власти и структурой ее внутренней организации. Несмотря на то, что государственная власть выступает как нечто единое, выражающее господствующую в обществе социальную волю, тем не менее, в ней в зависимости от характера полномочий органов, осуществляющих определенные функции в единой системе государственных органов, выделяются различные ветви власти. Далее они пишут, что «для выражения государственной воли носителя власти (класса, нации, народа, иных социальных групп) возникает законодательная функция государственной власти (законодательная власть), а вместе с ней - и система органов, осуществляющих и обеспечивающих ее. Данная функция воплощается в издании законов - главных правовых актов народного представительства, а также в осуществлении контроля за их исполнением (главным образом, в области бюджета). Но, разумеется, основная деятельность по исполнению законодательных актов обеспечивается через исполнительно-распорядительный аппарат, воплощающий специфику исполнительной власти. Наконец, особая сфера осуществления власти, связанная с применением права, вызвала необходимость учредить такие государственные органы, которые бы специализировались на рассмотрении и решении дел о преступлениях, то есть наиболее опасных формах нарушения установленного правопорядка, а также дел, связанных с ущемлением имущественных и иных личных прав членов данного общества. Значит, само разделение властей достаточно относительно и не может существовать вне единства государственной власти» /11, с. 32/.

Рассматривая государственную власть как правовую категорию, А.Ф. Малый отмечает, что «власть проявляется, прежде всего, в деятельности государственного органа, сила которого определяется не тем, в каком направлении она осуществляется, а тем, какие возможности (полномочия) позволяют выполнять поставленные перед ним задачи» /5, с.94/. В этой связи он цитирует В.М. Хвостова, где власть понимается им как полномочия, выполняемые государственными органами «Верховная власть государства в принципе так же едина, как и само государство. Она не представляет собою совокупности отдельных полномочий, между которыми существуют пробелы, но есть связное: единство» /9, с. 15/.

С точки зрения А.Ф. Малого, «понимание государственной власти как совокупности полномочий, осуществляемых от имени государства его органами, позволяет ответить на вопрос о разделении ее по

горизонталю и вертикали, о единстве государственной власти и возможностях ее обеспечения, установить терминологическое единообразие в обозначении различных правовых категорий». Разделение властей - это неразделение органов, а, прежде всего разделение полномочий, составляющих содержание государственной власти / 5, с. 94/.

По мнению Г.Сапаргалиева, под «ветвью государственной власти» следует понимать самостоятельное направление деятельности органов государственной власти, реализуемой от имени народа, ответственной перед ним, осуществляемое в рамках полномочий, взаимного сотрудничества с использованием «системы сдержек и противовесов» с целью выполнения функций, предусмотренных для них Конституцией государства /1/.

Согласно пункту 1 статьи 3 Конституции Республики Казахстан, «Единственным источником государственной власти является народ» (очевидно, речь идет о публичной власти). Пункт 2 статьи 3 предусматривает две формы осуществления власти народа - непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирование осуществления своей власти государственным органам. Таким образом, государственная власть как публично-властное образование и ее властные полномочия производны от власти народа. «Никто не может присваивать власть в Республике Казахстан. Присвоение власти преследуется по закону», (п. 3 ст. 3 Конституции).

Единство системы органов государственной власти Республики Казахстан обусловлено тем, что она согласно пункту 4 статьи 3 Конституции Республики Казахстан осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебные ветви власти. В свою очередь, такое деление осуществляется на основании конституционного принципа, согласно которому государственная власть делится на самостоятельные и независимые друг от друга ветви, взаимодействующие между собой с учетом использования системы сдержек и противовесов.

Как отмечает Г.Сапаргалиев, разделение государственной власти на ветви не может быть абсолютным, поскольку власть представляет собой единую систему /13, с.18/. Монолитность системы государственных органов заключается в том, что все государственные органы действуют в прямой взаимосвязи, взаимообусловленности и взаимозависимости, назначаются и избираются, одни из них руководят другими, контролируют одни органы и подотчетны другим, и в этом проявляется их организационно-правовая связь.

Ключом к трактовке конституционных статей об организации власти в Республики Казахстан - а в широком плане всего государственного строя - служит принцип разделения властей. Принцип этот не нов, он был выдвинут еще на рубежах Новой истории, когда нарождавшаяся буржуазия боролась с абсолютной властью монарха и его дворянского окружения, когда в руках монарха была сосредоточена вся полнота власти, причем ничем не ограни-

ченная, что значительно тормозило и затрудняло и развитие класса буржуазии. Впервые принцип разделения властей был разработан англичанином Джоном Локком и французом Шарлем Луи Монтескье, и поэтому их имена закономерно связывают с выдвижением исходных идей.

Идеи Джона Локка относительно необходимости и важности разделения власти были изложены в его главном труде «Два трактата о государственном правлении» (1690). Уже тогда он полагал, что следует отдавать предпочтение выстраиванию системы государственных органов именно на основе разделения власти. В то же время философ не считал, что при отсутствии реализации разделения власти нормального государства не существует/14, с.356/.

Идеи Д. Локка и Ш. Монтескье неразрывны со временем, когда они жили и творили. Но и сегодня принцип разделения властей следует изначальным положениям: «Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что монарх или сенат станет издавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной» /14, с.358/.

За прошедшие столетия принцип разделения властей в своем развитии и постоянном совершенствовании, с учетом условий отдельных стран - выдержал испытания временем и ныне занимает ведущее место в конституционном конструировании властных структур, распределении функций и полномочий между ними. Он современен и актуален и накануне третьего тысячелетия нашей эры. Этот принцип, прежде всего, демократичен: он предусматривает такую организацию государственной власти, которая позволяет эффективно выявлять и отражать интересы как большинства, так и меньшинства населения, его различных групп - национальных, региональных, профессиональных.

В условиях разделения властей население может непосредственно и через своих представителей активнее участвовать в процессе принятия государственных решений, чем при доминировании одной из властей или устранении какой-либо из них. Разделение властей - необходимая предпосылка формирования правового государства, реализации идей верховенства закона и, самое главное, расширения и обеспечения прав и свобод гражданина.

Обращает на себя внимание организационно-правовой потенциал принципа разделения властей. Его реализация предполагает не только выявление и необходимое обособление функций управления делами государства, но и адекватную институционализацию этих функций, создание и развитие государственных учреждений, относящихся к различным властям и составляющих вместе с тем единый комплекс осуществления государственной власти. Разделение властей тесно связано с формированием правовой системы, в которой, с одной стороны, выделяются определенные группы юридических норм, а с другой стороны, устанавливается иерархия их отношений. Это вносит упорядо-

ченность, согласованность и стабильность в развитии права, повышает его эффективность.

Как известно, принцип разделения властей в своей основе не был принят марксизмом, который изначально выдвигал обеспечение и укрепление диктатуры пролетариата как главную задачу государства. Классовые, политические интересы предопределяли формирование институтов осуществления власти, распределение функций и полномочий между ними, их взаимоотношения.

Принцип разделения властей даже теоретически не признавался догматичным научным коммунизмом. Ему противопоставлялся принцип единства власти трудового народа в лице Советов /15, с. 16-18/.

Аналогичное представление о неприемлемости в социалистическом государствоведении принципа разделения властей мы встречаем в работах у Г.Сапаргалиева, А.Т. Ащеулова, В.А. Малиновского и др.

Так, к примеру, В.А. Малиновский пишет, что принцип разделения властей был неприемлем в социалистическом государствоведении, поскольку противоречил фундаментальному положению доктрины полновластия Советов народных депутатов, главным составляющим которой является принцип «Советы - работающие корпорации (объединяющие в себе законодательство, исполнение и контроль)» /16, с. 1080

Хотя, как подчеркивает И.М. Степанов, ленинская формула: «Не парламентарная республика, а республика Советов» - не означала отказа не только от представительных учреждений, но вообще от институциональных-властных структур государственности как таковой...Но принципы взаимоотношений между ними (представительной, исполнительной, судебной системами власти, системой самоуправления), с одной стороны, и взаимоотношений их с населением - с другой стороны, трансформируются так, что место разделения властей занимает единство законодательной и исполнительно-контрольной деятельности...» /17/.

Как показал советский опыт, определенное разделение труда по управлению государством постепенно усиливалось, но до восприятия идеи разделения властей дело не доходило. Формально-конституционным ограничителем оставался принцип полновластия Советов, а практически-политическим - монопольное руководящее положение Коммунистической партии, которая во всех случаях оставляла за собой принятие важных решений в сфере управления страной.

Только в подлинно демократическом государстве источником власти и вместе с тем ее полноправным обладателем становится народ. Видимо, поэтому отечественные Конституции советского периода, формально признанные как самые демократичные для своего времени основные законы, закрепляли принадлежность всей власти в советском государстве народу.

Так, ст. 3 Конституции 1937 г. гласила: «Вся власть в Казахской ССР принадлежит трудящимся города, аила, кыштак и деревни в лице Советов депутатов трудящихся». Принцип народовластия и

формы его осуществления более четко закрепляла ст. 2 Конституции Казахской ССР 1978 г.: «Вся власть в Казахской ССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Казахской ССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов».

Соответственно в юридической литературе тех лет утверждалось, что Конституция закрепляет «принадлежность власти советскому народу» /18, с.36-37/.

Однако реализация принципа народовластия, как известно, сводилась лишь к формальному провозглашению верховенства и полновластия Советов. Формальность же народовластия в лице Советов обуславливалась закреплением в советских конституциях руководящей роли КПСС в политической системе советского общества. Ее практическая реализация привела к тому, что все более-менее важные вопросы общественной и государственной жизни подлежали предварительному рассмотрению и одобрению соответствующими партийными органами и лишь после этого могли оформляться в виде законов, других нормативных актов; партийные органы имели право контролировать деятельность всех без исключения государственных органов (хотя такая норма не содержалась в Конституции, а закреплялась в уставе КПСС) /15, с.16-18/. Поэтому Конституция Казахской ССР, как и все советские конституции, рассматривалась как одно из средств реализации политики КПСС. Вся полнота власти фактически принадлежала КПСС, а верховенство и всевластие Советов были чисто декоративным прикрытием для нее.

Как справедливо отмечают авторы монографии «Конституция и закон: стабильность и динамизм», советские конституции «играли по преимуществу декоративную роль. По своей основной функции они являлись юридическим фасадом, где провозглашение народовластия прикрывало реальное всевластие партийных структур КПСС» /19, с.23/.

С провозглашением и утверждением государственной самостоятельности Республики Казахстан разделение властей стало конституционным принципом. Однако освободиться от наследия прошлого было не так легко. В Конституции 1978 года оставались нормы, противоречившие этому принципу. Съезд народных депутатов сохранял полномочия, позволявшие ему принимать к рассмотрению и решать любой вопрос. Это давало основания для его вторжения в сферу исполнительной власти, что с введением в Республики Казахстан института президента стало одной из причин частых осложнений отношений между ветвями власти. Конституционные кризисы, разумеется, имели, прежде всего, политические причины, но рассогласованность норм, касавшихся разделения властей, отсутствие правил разрешения конфликтов также сыграли свою негативную роль в развитии событий.

Принятая Конституция Республики Казахстан 1993 г. закрепляла и регулировала отношения, выражающие сущность народовластия и соответс-

твующего ему общественного и государственного строя, определяла основные черты механизма осуществления полновластия народа в формах непосредственной и представительной демократии. При этом принадлежность государственной власти народу в условиях новой демократии составляет основу всей системы народовластия. В соответствии с основами конституционного строя Конституции Республики Казахстан народ Казахстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти республики, и в этом качестве осуществляет свою власть как непосредственно, так и через своих представителей. Об этом свидетельствует тот факт, что право выступать от имени всего народа Казахстана принадлежит только Верховному Совету и Президенту Республики в пределах их конституционных полномочий.

Из признания народа как носителя суверенитета и единственного источника государственной власти вытекают принципы организации самой государственной власти в Республике Казахстан.

Вместе с тем Конституция Республики Казахстан 1993 года определила концепцию Верховного Совета по прежней модели полновластия Советов, несмотря на провозглашенный принцип разделения власти. Это обстоятельство послужило главной причиной пересмотра конституционного законодательства, разработки и принятия новой Конституции Республики Казахстан 1995 года.

Лишь с принятием Конституции Республики Казахстан 1995 года принцип разделения властей был закреплен в основном законе нашего государства в качестве принципа конституционного строя Казахстана.

В соответствии с п. 4 статьи 3 Конституции Республики Казахстан, «Государственная власть, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов». Эта формулировка основывается на классическом понимании принципа разделения государственной власти.

В соответствии с провозглашенными приоритетами принцип разделения власти направлен на то, чтобы предотвратить возвышение одной из ветвей государственной власти над другой. Так, по мнению Н.М. Коркунова, «взаимное сдерживание отдельных органов власти получается не только при осуществлении различных функций власти различными органами, но точно так же и при совместном осуществлении одной и той же функции несколькими органами. Однако и этим еще не исчерпываются возможные способы установить взаимное сдерживание таких волей, которыми определяется и направляется действие государственной власти» /20, с. 128/. Для этого собственно предусмотрена система «сдержек и противовесов», призванная свести к минимуму возможные ошибки в управлении, преодолеть односторонний подход к решаемым вопросам. Помимо этого система «сдержек и противовесов» создается не только за счет распределения государственных функций, но и путем установления в

Конституции возможности воздействия одной ветви власти на другую, осуществления взаимного контроля вплоть до применения мер ответственности, а также участия в выполнении функций другой ветви власти одновременно с иными центральными структурами/21, с.46/.

Республика Казахстан восприняла принцип разделения властей как условие построения демократического республиканского строя, правового государства. Сегодня разделение властей свойственно прогрессу цивилизации. Вместе с тем всеобщий характер принципа никоим образом не означает, что речь идет о механическом копировании зарубежных моделей. Важно выявить и усвоить все самое ценное в теории и практике разделения властей, перспективу его развития.

Прежде всего, разделение властей призвано стать гарантом демократизма государственного строя, не допустить авторитаризма и тоталитаризма. Более того, данный принцип нацелен на то, чтобы добиваться рациональности и эффективности в управлении государством, предотвращать односторонние и ошибочные решения вопросов государственной жизни. Это достигается главным образом при помощи системы сдержек и противовесов, являющейся эффективным инструментом обеспечения баланса властей. Наконец, разделение властей не исключает, а предполагает их кооперацию, синхронизацию их усилий в решении важнейших задач, стоящих перед государством и обществом. Обострение отношений между властями, особенно между законодательной и исполнительной, способно резко ослабить и даже парализовать управление страной.

Разделение властей - не некий шаблон, одинаково применяемый во всех странах. Его конкретное воплощение каждый раз предопределяется конкретными условиями времени и места. Изначальная трактовка принципа сегодня более характерна для США, где очень высока степень организационного обособления властей, а институт президентства - один из самых сильных в мире институтов исполнительной власти.

Современная трактовка разделения властей в Великобритании строится на иных началах: здесь, прежде всего, отмечаются более тесные связи законодательной и исполнительной властей, чем во многих других странах, и явно усиливающаяся роль правительства, возглавляемого премьер-министром, представляющим собой доминантную политическую фигуру.

Развитие конституционного строя во Франции привело к появлению института сильного президента, но в целом избранная форма правления - типичная полупрезидентская республика, где глава государства разделяет исполнительную власть с премьер-министром.

Президент в Германии встроен в парламентную республику и является далеко не столь влиятельной фигурой.

По мнению Г.Сапаралиева, несмотря на существенные изменения, произошедшие в Республике Казахстан, остается нерешенной до конца проблема соотношения ветвей государственной власти, их

взаимного сдерживания и взаимодействия. Не решен вопрос о необходимости установления места органов, не входящих в признанные Конституцией ветви власти (например, надзорных, избирательных и др.). Все это подводит к выводу о том, что для решения этих и других вопросов необходимо сформулировать четкий понятийный аппарат, охватывающий понятия: «государственная власть», «ветви власти», «система сдержек и противовесов», «принцип разделения власти» и другие. Только в этом случае будет решена проблема о соотношении содержания научных юридических понятий с тем, что имеется в виду при их употреблении в законодательстве.

В Большой Российской энциклопедии понятие «разделение власти» толкуется, как принцип конституционализма, согласно которому единая государственная власть подразделяется на самостоятельные и независимые друг от друга законодательную, исполнительную и судебную власти; причем все они должны осуществляться различными и взаимно уравновешивающими друг друга органами /22, с.559/.

Энциклопедический словарь «Конституция Российской Федерации» определяет «разделение властей» как принцип организации и осуществления государственной власти /23, с.667/. Очевидно, что оба определения представляют «разделение власти» как конституционный принцип, согласно которому институты власти делятся на ветви - законодательную, исполнительную, судебную. Представляется, что данный подход дает возможность «узкого» толкования исследуемой проблемы в соответствии с конституционным законодательством и современными научными представлениями о данной проблеме. В «широком» же смысле ветви государственной власти могут рассматриваться в соответствии с конституцией и реальной структурой механизма государства. Так, помимо законодательной, исполнительной и судебной ветвей, можно выделить президентскую власть (представленную президентом, его администрацией), конституционную власть (представленную Конституционным Советом), избирательную власть (представленную системой избирательных комиссий), прокурорскую власть (представленную органами прокуратуры) и т.д. Именно такой подход позволяет теоретически и практически объяснить особенности положения Президента, Парламента, Правительства, судов, Конституционного Совета, прокуратуры и других органов в Республике Казахстан. Поскольку, если оставаться в рамках привычных представлений о трех ветвях власти, постоянно возникают трудности с характеристикой реально существующего положения дел в государстве.

Представляется, что решение вопроса об отнесении того или иного государственного органа к ветви власти наталкивает на определение ее признаков, а также на необходимость научного обоснования этого понятия.

Исходя из Конституции Республики Казахстан, основным признаком ветви государственной власти в «узком» смысле Г.Сапаргалиев отмечал:

1) Заключение в Конституции республики как ветви государственной власти и особого порядка ее формирования;

2) Установление в Конституции республики самостоятельных полномочий ветвей государственной власти;

3) Указание в Конституции, что ветви государственной власти выступают от имени государства. В статье 3 Конституции Республики Казахстан указывается, что от имени народа и государства выступает Парламент, а от имени государства в пределах делегированных полномочий Правительство. В пункте 1 статьи 76 Конституции записано, что судебная власть осуществляется от имени Республики;

4) Каждая ветвь государственной власти осуществляет свои полномочия самостоятельно без незаконного вмешательства других властей;

5) Ветви государственной власти, осуществляя свои полномочия, в установленных законом случаях взаимодействуют и согласовывают свои функции друг с другом;

6) В процессе взаимодействия ветви государственной власти используют систему сдержек и противовесов, предусмотренную в Конституции;

7) В Конституции указывается, что ветви государственной власти за свою деятельность несут предусмотренную Конституцией, иными законами юридическую, политическую и моральную ответственность.

В «широком» смысле к ветвям государственной власти можно отнести те самостоятельные органы, которые по Конституции Республики Казахстан не входят ни в одну из ветвей. Таковыми являются Президент Республики Казахстан, его администрация, Конституционный Совет Республики, Прокуратура Республики Казахстан, Центральная избирательная комиссия и местные избирательные комиссии.

Указанные органы, хотя Конституцией Республики не отнесены к ветвям государственной власти, но являются конституционными органами, т.к.:

1) Они названы в Конституции Республики Казахстан;

2) В общих чертах сформулированы их полномочия;

3) В Конституции обозначены их связи с ветвями государственной власти;

4) В Конституции указывается, что вышеуказанные органы, кроме Президента и Конституционного Совета, составляют своеобразную систему органов;

5) В Конституции и конституционных законах указывается, что они выступают от имени государства. В статье 3 Конституции записано, что от имени государства выступают иные органы;

6) В Конституции обозначены формы связи взаимоотношений органов, не входящих в систему ветвей государственной власти, с использованием в отношении ветвей средств сдержек и противовесов;

7) В Конституции указывается на их ответственность перед народом. Об ответственности органов власти перед народом говорится в пункте 3 статьи 40 Конституции.

Высказанные соображения о признаках ветвей власти, как в «узком», так и в «широком» смысле, не могут иметь всеобщего значения, ибо в разных государствах существует разный подход к вопросу признания ветвей государственной власти /13.С.22-23/.

Существует ошибочное мнение относительно института Президента в системе разделения властей. Нередко Президента пытаются отнести к определенной ветви власти (как правило к исполнительной).

В действительности же Президент Республики Казахстан не является органом какой-либо из трех властей, а как прямо указано в подпунктах 2, 3 статьи 40 третьего раздела, «Президент - символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, ...обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом».

Таким образом, ни одна из вышеперечисленных функций Президента не указывает на его принадлежность к какой-либо из ветвей власти; Президент только создает базисные условия и обеспечивает гарантии деятельности органов государственной власти различных ветвей.

Принцип разделения властей, закрепленный в общей форме статьей 3, реализуется и конкретизируется в нормах Конституции, определяющих статус Президента, Парламента Республики Казахстан, Правительства и судов Республики Казахстан. Содержание этих норм показывает, что принцип разделения властей предполагает их конструктивное взаимодействие.

Так, обособление функции принятия законов и наделение соответствующими полномочиями Парламента Республики Казахстан (законы принимаются Сенатом и одобряются Мажилисом) сочетается с правом Президента отклонять законы, что влечет их возврат в Парламент для вторичного обсуждения, а также издавать указы (в том числе нормативного характера), которые не должны противоречить законам, и правом Правительства издавать постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции, законов и нормативных указов Президента. Такой статус Президента произведен от его титула главы государства и гаранта Конституции.

Акты исполнительного характера, издаваемые Правительством, связаны с необходимостью повседневного осуществления организующей деятельности и неизбежным наделением исполнительной власти дискреционными полномочиями (дискреция - право усмотрения в рамках, определенных законом).

Лишь закон, а не какие бы то ни было иные соображения, а также посторонние влияния, требования и указания, - основа правосудия, судебной деятельности. Независимость как решающая характеристика, как конституционный принцип отличает именно судебную власть. При решении конкретных дел суды независимы даже от вышестоящих судов.

Особую роль в обеспечении принципа разделения властей играет Конституционный Совет Республики Казахстан, правомочный решать дела о соответствии Конституции Республики Казахстан, в частности, рассматривает до подписания Президен-

том принятые Парламентом законы на их соответствие Конституции республики; рассматривает на соответствие Конституции республики принятые Парламентом и его Палатами постановления; дает официальное толкование норм Конституции и др.

Понимая самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти как их известную независимость (в границах собственных полномочий) друг от друга, ее нельзя трактовать как независимость этих органов от Конституции и законов, как их свободу от контроля со стороны общества.

В соответствии с пунктом 4 статьи 3 Конституции Республики Казахстан государственная власть в Казахстане наравне с другими органами осуществляется Парламентом, причем статья 49 Конституции, дополняя это положение, определяет, что «Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции».

Полномочия Парламента по осуществлению законодательной власти определены Конституцией (IV раздел) и Конституционным законом от 16 октября 1995 г. «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов».

Являясь ветвью государственной власти, представительные органы наделены полномочиями по разработке и принятию законодательных актов и выполнению иных функций, закрепленных в Конституции Республики Казахстан.

К признакам данной ветви власти следует отнести:

- Государственно-властный характер, основанный на демократизме и законности;
- выражение воли народа Республики Казахстан;
- Определенную суверенность от исполнительной и судебной ветвей власти.

Таким образом, Парламент является высшим законодательным органом Республики Казахстан и осуществляет законодательную власть на ее территории. Конституция Республики Казахстан учредила Парламент, который существенно отличается от ранее действовавших представительных органов и, следовательно, является в определенной степени новшеством для нашего государства. В связи с этим особенно значимы два момента.

Во-первых, оставаясь важным органом государственной власти, Парламент не наделен более всевластными полномочиями, которые позволили бы ему в нарушение принципа разделения властей стать над другими органами государственной власти, определенными статьей 3 Конституции Республики Казахстан, и вторгаться в их компетенцию.

Во-вторых, Парламент не выступает сегодня как высшее звено в иерархической соподчиненной системе Советов, как это было прежде. Создан Парламент, строго соответствующий устройству государства и разделению властей по вертикали.

В соответствии с принципом разделения властей Парламент является высшим законодательным органом Республики Казахстан и имеет строго опреде-

ленные рамками этого принципа функции. Парламент не вмешивается в функционирование других ветвей государственной власти; Конституция определяет в качестве основной функции Парламента законотворчество и называет его поэтому законодательным органом.

Парламент является высшим законодательным органом Республики Казахстан. Это положение обуславливается юридической природой и сущностью принимаемых им законодательных актов. Дело в том, что Парламент принимает законы, которые имеют высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики Казахстан. Законы должны соответствовать и не противоречить Конституции Республики Казахстан.

Кроме этого, правом нормотворчества обладают и органы других ветвей власти. Например, Президент может издавать указы, а в случае предусмотренном, подпунктом 3) статьи 53 Конституции издает законы, а в случае, предусмотренном пунктом 2 статьи 61 Конституции, указы, имеющие силу законов Республики Казахстан. Правительство издает постановления, Премьер-Министр издает распоряжения, которые также являются нормативно-правовыми актами.

Парламент как высший законодательный орган имеет ряд дополнительных полномочий в отношении иных органов государственной власти. Однако не стоит понимать это как какое-либо исключение из принципа разделения властей. Данные полномочия в совокупности составляют контрольную функцию Парламента, хотя прямо в Конституции эти функции таковыми не названы и не выделены. Контрольные функции Парламента включают в себя следующие: ответственность Правительства перед Парламентом, участие Палат в формировании государственных органов власти, контроль за исполнением государственного бюджета, право ратификации международных договоров, заслушивание должностных лиц и др.

Статья 64 Конституции Республики Казахстан регулирует вопросы осуществления исполнительной власти в Казахстане. В подпункте первом данной статьи прямо указано: «Правительство осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью».

Органы исполнительной власти включает в себя систему органов, функционально осуществляющих исполнительную и распорядительную деятельность по разрешению задач общества и государства в административно-политической, социально-культурной, хозяйственной и других сферах деятельности.

К ним относятся высшие - органы исполнительной власти (Правительство) Республики Казахстан, центральные органы исполнительной власти - министерства, комитеты, ведомства и местные органы исполнительной власти - акимы областей, городов, районов в городах, управления, департаменты, отделы.

Главы органов исполнительной власти в лице акимов назначаются Президентом по согласованию с Правительством.

В соответствии с принципом сдержек и противовесов Правительство ответственно перед Президентом во всей своей деятельности и в то же время подотчетно Парламенту в соответствии с подпунктом 6 статьи 53 Конституции Республики Казахстан.

По объему полномочий органы исполнительной власти подразделяются на органы:

- 1) Общей компетенции, охватывающие все отрасли исполнительной деятельности;
- 2) Специальной (основной) компетенции, в объеме полномочий которых находится управление отдельными отраслями исполнительной деятельности.

Органы общей компетенции подразделяются на отраслевые, руководящие определенными отраслями управления, - министерства и органы, осуществляющие межотраслевое управление, - государственные комитеты.

Помимо этого, органы исполнительной власти подразделяется на коллегиальные и единоначальные.

Коллегиальным органом является Правительство, к единоначальным относятся министерства, агентства (например, Агентство по стратегическому планированию).

Положения статьи 64 Конституции Республики Казахстан непосредственно связаны с основополагающими установлениями, содержащимися в главе Конституции об основах конституционного строя. Правительство Республики Казахстан является полноправным субъектом системы осуществления государственной власти в Казахстане, именно поэтому Конституция передает ему реализацию полномочий одной из функциональных ветвей единой государственной власти - исполнительной. В рамках своей компетенции Правительство несет полную ответственность за осуществление этой власти.

Являясь органом исполнительной власти, обладающим общей компетенцией, Правительство Республики Казахстан призвано возглавлять всю систему органов исполнительной власти, обеспечивать их согласованную деятельность. При этом

Правительство должно руководствоваться такими конституционными принципами, как народовластие, разделение властей, строго соблюдать Конституцию и законы Республики Казахстан, а также реализовывать конституционное требование приоритетности и гарантированности прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии со статьей 69 акты Правительства Республики Казахстан обязательны на всей территории Республики.

Судебная власть, являясь органической частью государственной власти Республики Казахстан, представляет собой самостоятельную ветвь власти в системе разделения властей, несет на себе функции осуществления правосудия в Республике Казахстан. Органы судебной власти включают в себя составные части судебной системы Республики Казахстан: Верховный Суд и местные суды республики, учреждаемые законом.

Разделы VI и VII Конституции Республики Казахстан посвящены Конституционному Совету,

судам и правосудию. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства.

Согласно Конституции деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан, а также прокуратуры в 'сферу правосудия не включается, а учреждение специальных и чрезвычайных судов не допускается. Одной из актуальных проблем в современной правовой науке и практике является проблема создания механизма власти, позволяющего наиболее полно учитывать интересы граждан при принятии государственных решений, механизма, который бы обеспечивал подлинное народовластие. Дискуссионным остается вопрос о способах и степени участия населения в осуществлении государственной власти. Конституции большинства современных государств называют именно народ первоисточником власти, гласят о безусловной принадлежности власти народу. Существует два основных способа осуществления народом своей власти:

- 1) Непосредственное осуществление властных функций (непосредственная демократия);
- 2) Осуществление властных полномочий посредством представительства (представительная демократия).

Подпункт 4 статьи 3 Конституции Республики Казахстан закрепляет, что государственную власть в Республики Казахстан осуществляют суды (судебная ветвь). Статья 75, дополняя это положение, устанавливает, что: «Правосудие в Республике Казахстан осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства».

Непосредственно реализация судебной власти или осуществления правосудия происходит в установленном законом процессуальном порядке. Он в целом универсален и базируется на таких общепризнанных принципах, как равенство граждан перед законом и судом, уважение личности, открытое судебное разбирательство, состязательность и равноправие сторон. Однако в зависимости от характера рассматриваемых правоотношений, т.е. от того, нормы какой отрасли материального права нарушены, судопроизводство приобретает некоторые особенности и осуществляется в указанных выше формах. Именно поэтому осуществление судебной власти происходит путем применения гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства.

Система судебных органов, т.е. учреждение судов в Республики Казахстан, устанавливается Конституцией Республики Казахстан и конституционным законом. Система судов, осуществляющих в государстве судебную власть, имеет важное политическое и правовое значение.

В соответствии с пунктом 3 статьи 75 судами республики являются Верховный Суд республики, местные и другие суды республики, учрежденные законом. Исходя из изложенного следует, что перечень судов не закреплен в Конституции, суды могут быть учреждены при помощи обычного закона.

Конституция Республики Казахстан 1995 года не содержит конкретный перечень судебных инстанций. Связано это прежде всего с тем, что в настоящее время продолжается реформирование судебной системы, и законодатель оставляет возможности для поиска оптимального варианта построения судебной системы.

Таким образом, конституционные принципы определяют сущность и основы государственной власти и призваны обеспечить реализацию власти народа Казахстана.

В соответствии с вышеперечисленными конституционными принципами государственная власть в Республике Казахстан представляют и осуществляют:

Президент Республики Казахстан;

Парламент Республики Казахстан;

Правительство Республики Казахстан и подчиненные ему органы исполнительной власти;

Верховный Суд, местные и другие суды республики утверждаемые законом.

Поскольку конституционные принципы организации государственной власти рассматриваются через призму парламентаризма, то важное значение обретает сущность и правовая природа Парламента Республики Казахстан и его место в конституционной системе государственных органов, чему посвящена работа автора «Парламент как высший законодательный и представительный орган государственной власти» /24, с. 11 -19/.

Литература:

1. Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан. - Алматы: Жеты жаргы. 2002. - 319 с.
2. Сапаргалиев Непарламентское право Республики Казахстан. Астана, 2009.С.32 - 36
3. Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффективность механизма власти. - Алматы: Издательство КазГЮА. 2000. - 288 с.
4. Маркс К., Энгельс Ф. Соч.2-е изд. Т.25.С.356-357.
5. Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. -2001. - №3. - С.94 99.
6. Конституция Республики Казахстан 1993 и 1995г.г. / информационная база «ЮРИСТ»
7. Конституционное право Республики Казахстан. Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ащевулов. - Алматы: КазГЮА, 2001. - 656 с.
8. Чичерин В.Е. Основы сравнительного государственоведения - М.: Артикул.1997. - С. 77.
9. Сорокин П.А. Элементарный учебник общей теории права в связи с теорией государства. - Ярославль, 1919.С.90; Хвостов В.М. Общая теория права. – СПб. М. Варшава, Вильно,1914. - С.15; Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. - Изд. 2 - е. Т.21. - С.311 - 312.
10. Ю.Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. Вып.2 - Саратов, 1967.С.88
11. П.Манов Г.Н. Признаки государства: новое прочтение/ Политические проблемы теории государства. - М., 1993. -С.42.
12. Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. - М.: Юрист, 1998 - С.39 - 40.
13. Проблемы согласованного функционирования органов государственной власти Республики Казахстан и система сдержек и противовесов / Руководитель авторского коллектива Сапаргалиев Г., академик НАН РК,